

О. Н. Кушнир, М. В. Тодика

## МУНИЦИПАЛЬНЫЙ ПРАВОВОЙ АКТ В КОНТЕКСТЕ СИСТЕМ ДОКУМЕНТАЦИИ

Понятие *муниципальный правовой акт*, его система и процедура утверждения, вступления в силу и отмена определены VII главой Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>1</sup>. Правовыми установлениями определены и полномочия органов и должностных лиц местного самоуправления на издание тех или иных правовых актов. Из этого следует, что систему муниципальных правовых актов составляют следующие виды документов: устав, решение, постановление, приказ, распоряжение. Данные виды документов указаны и в применяемой в документоведении классификации по системам документации<sup>2</sup>: организационно-правовой, распорядительной, информационно-справочной и др.

Термин *организационно-распорядительная документация* (далее — ОРД) кодифицирован в ГОСТ Р 6.30-2003 «Унифицированные системы документации. Унифицированная система организационно-распорядительной документации. Требования к оформлению документов»<sup>3</sup>, при этом из текста стандарта следует, что системы организационно-правовой, распорядительной и информационно-справочной документации являются подсистемами ОРД.

*Организационно-правовая документация* определяет правовую основу деятельности любой организации; данные документы проходят обязательную процедуру утверждения и относятся к бессрочным. В *распорядительных* документах фиксируются решения административных и организационных вопросов деятельности организации; они реализуют управляемость объектов по вертикали. Как видим, и первые, и вторые относятся к правовым актам, регулирующим административно-правовые отношения<sup>4</sup>.

Итак, применяемые в документоведении на основе функциональной классификации понятия *организационно-правовой, распорядительный документ* ориентированы по содержанию на регламентацию деятельности, а применяемые в праве термины *нормативный правовой акт (локальный нормативный акт)* продиктованы правовой значимостью документа. Другими словами, перечисленные термины являются дублетами, функционируют в разных терминосистемах и относятся к одним и тем же видам документов.

Между тем нечеткая терминология, незакрепленные дефиниции терминов и, к сожалению, невысокий профессиональный уровень работников вызывают серьезные проблемы в практике составления документов; так, например, произошло после принятия Федерального закона от 25.12.2008 № 281-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>5</sup>.

Речь идёт о том, что до закрепленных законом изменений статья 43 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" гласила: уполномоченные лица (например, глава местной администрации) издают *постановления* и *распоряжения*. Напомним, что все распорядительные документы делятся с точки зрения порядка разрешения вопросов (принятия решений) на две группы: 1) издаваемые в условиях коллегиальности (постановление, решение); 2) издаваемые в условиях единоличного принятия решений (приказ, распоряжение, указание). Следовательно, о постановлении как распорядительном документе уполномоченного лица в системе органов местного самоуправления приходится говорить как об исключении. При этом текст данного муниципального правового акта, как и положено, разбивается на две части распорядительным словом *ПОСТАНОВЛЯЮ*.

Внесённые в 2008 г. изменения в текст статьи 43 указанного законодательного акта касаются лишь одного – постановления и распоряжения отнесены к компетенции местной администрации. С нашей точки зрения, терминология законодательного акта о местном самоуправлении приобрела точность, соотнесённую со статусом и полномочиями органов местного самоуправления. Между тем в самих местных администрациях (чаще всего, как ни странно, с подачи юристов) стали изменять форму постановления. При этом, в нарушение ГОСТ Р 6.30-2003, в нарушение собственных инструкций по делопроизводству (итак во многих случаях не отличающихся качеством), изменили бланк данного вида документа (теперь он не соответствует логике ни одного нормативного акта), а текст разделяют распорядительным словом *ПОСТАНОВЛЯЕТ* (вариант: *АДМИНИСТРАЦИЯ ПОСТАНОВЛЯЕТ*).

Мы проанализировали оформление данного вида документа в разных муниципальных образованиях Республики Коми и обнаружили, что большинство местных администраций составляют его «по-новому». Справедливости ради укажем, что та же ситуация наблюдается в местных администрациях муниципальных образований других субъектов Российской Федерации<sup>6</sup>.

Такое «нормотворчество» противоречит положениям самого Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», где статьей 37 установлено, что глава местной администрации руководит ею на принципах единоначалия. Отсю-

да следует, что глава местной администрации издаёт постановления в условиях единолично принимаемых решений, но от имени местной администрации. Достаточно провести простую аналогию с исполнительными органами государственной власти, например, с министерством: министр единолично издает приказ (распорядительное слово ПРИКАЗЫВАЮ), поскольку наделен на это полномочиями от имени министерства.

Итак, постановление местной администрации, по документоведческой терминологии, – распорядительный документ, который уполномочен издавать глава местной администрации. Как и ранее (до указанных изменений 2008 г.) постановление должно быть составлено на общем бланке администрации либо на специальном бланке конкретного вида документа (бланк постановления), либо на бланке должностного лица (например, бланк главы местной администрации), при этом текст документа должен быть разделён распорядительным словом ПОСТАНОВЛЯЮ.

Распоряжение должно составляться аналогично постановлению, между тем местные администрации, как правило, составляют текст распоряжения без членения его на констатирующую и распорядительную части и не применяют специального слова ОБЯЗЫВАЮ. Как известно, такая унификация документа возможна<sup>7</sup>, однако, во-первых, унифицированные формы документов кодифицируются в локальных актах, во-вторых, унификации подвергаются тексты, фиксирующие повторяющиеся управленческие ситуации. Ни первого, ни второго основания анализ массива распоряжений местных администраций не обнаружил.

В контексте наших рассуждений уместно обратиться ещё к одной делопроизводственной процедуре – утверждению муниципального правового акта.

В делопроизводстве применяется два способа утверждения нормативных правовых (организационно-правовых) документов.

Первый способ наиболее распространён и оптимален с точки зрения отдельных делопроизводственных процедур (например, регистрации и хранения) - утверждение оформляется специальным реквизитом «Гриф утверждения».

Второй способ утверждения применяется главным образом в органах власти и управления и предполагает, что нормативный правовой (организационно-правовой) акт должен быть утверждён специальным распорядительным документом (приказом, распоряжением, постановлением, решением), следовательно, сам правовой акт является приложением к распорядительному документу. Этот порядок закреплён специальными правилами для федеральных органов исполнительной власти<sup>8</sup>, которые естественным образом распространились в виде специальных актов и на органы власти субъектов Российской Федерации, и на органы местного самоуправления Российской Федерации. Такое положение дел объективно оправдано, по-

скольку обеспечивает единообразие процессов, объединённых понятием «юридическая техника», на всех уровнях власти.

Вместе с тем установленный порядок усложняет некоторые делопроизводственные процедуры. Например, одним потоком регистрируются все постановления или распоряжения, включая и те, где в качестве приложений – нормативные правовые акты; усложнены процедуры хранения, а значит, и поиска документа (в соответствии с номенклатурой дел для нормативных правовых актов типа правил, инструкций, положений и др. предусмотрены отдельные тома). С целью решить указанные проблемы, рекомендуется в том числе особенно тщательно составлять *текст* распорядительного документа, которым утверждается нормативный правовой акт.

Так, одна из самых распространённых ошибок заключается в том, что документ содержит множество распорядительных действий, относящихся уже не к утверждению самого нормативного правового акта, а к последующим действиям по его исполнению. Например, если первым пунктом утверждается сам нормативный правовой акт (со ссылкой на приложение), то следующими пунктами должны быть фиксированы лишь распорядительные действия, соотносимые с этапами опубликования (обнародования) документа, контроля исполнения документа, и то лишь в том случае, если это уже не определено в самом прилагаемом нормативном акте либо в других регламентирующих документах (например, процедура обнародования, как правило, закреплена уставом муниципального образования). Все остальные необходимые распорядительные действия (например, о создании комиссии, о дополнительном информировании и т. д.) следует фиксировать в другом, возможно, изданном той же датой и зарегистрированным следующим номером, распорядительном документе.

Мы попытались соотнести некоторые термины права и документоведения, поскольку, как известно, «узкая специализация» работников (юристов, документов, управленцев) часто не позволяет им говорить на одном языке и пользоваться единой терминологией по отношению к одним и тем же объектам. Очевидно, что те практические сложности, которые мы указали, определяются комплексом проблем, но в основе их – глубочайшая проблема, обозначаемая как «язык служебных документов» и требующая работы исследователей и специалистов-практиков.

---

<sup>1</sup> Федеральный закон Российской Федерации от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". – URL: <http://www.consultant.ru>

<sup>2</sup> Определение понятия «система документации» см. в: ГОСТ Р 7.0.8–2013 «СИБИД, Дело-производство и архивное дело. Термины и определения», утв. Приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 17.10.2013 № 1185-ст. // Феде-

---

ральное агентство по техническому регулированию и метрологии. Информационный портал по стандартизации. – URL: <http://standard.gost.ru>.

<sup>3</sup> ГОСТ Р 6.30-2003 «Унифицированные системы документации. Унифицированная система организационно-распорядительной документации. Требования к оформлению документов», утв. постановлением Госкомстатом Российской Федерации от 03.03.2003 № 65-ст. – URL: <http://standard.gost.ru>.

<sup>4</sup> Подробно о видах документов, входящих в данные системы, см., например: Янковая В.Ф. Юридическая техника при подготовке нормативных правовых актов организации: виды документов, их назначение, этапы подготовки // Современные технологии делопроизводства и документооборота. – 2012. – № 6. – URL: <http://www.sekretariat.ru>.

<sup>5</sup> Федеральным законом от 25.12.2008 № 281-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации". – URL: <http://base.consultant.ru>

<sup>6</sup> Данные виды документов находятся на открытом доступе официальных сайтов местных администраций.

<sup>7</sup> См., например: Постановление Госкомстата России от 05 января 2004 г. № 1 "Об утверждении унифицированных форм первичной учетной документации по учету труда и его оплаты"

<sup>8</sup> Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009. – URL: <http://base.consultant.ru/>

П. Н. Матюшин, Е. В. Николаева

## **ПРАКТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ПРИМЕНЕНИЯ КОРПОРАТИВНОЙ ЭЛЕКТРОННОЙ СИСТЕМЫ (на примере ООО «Газпром межрегионгаз Чебоксары»)**

В настоящее время вопрос о необходимости автоматизации управления документооборотом давно перешел в практическую реализацию, и все больше российских предприятий внедряют у себя системы электронного документооборота, в целях оценки на собственном опыте преимущества новой технологии работы с документами. В управленческой среде электронный документооборот представляет собой единый механизм работы с документами, представленными в электронном виде, с реализацией концепции «бесбумажного делопроизводства». Тем актуальнее рассмотрение процесса применения систем электронного взаимодействия на конкретных примерах.

ООО «Газпром межрегионгаз» – основная сбытовая структура группы ОАО «Газпром» в Чувашии. В настоящее время Компания – основной поставщик природного газа в республике, организация тесно интегрирована в газовое хозяйство Чувашии. Не последнюю роль в данном положении играет применение автоматизированной системы документационного